

A KÉSZÜLŐ TERÜLETFEJLESZTÉSI TÖRVÉNY

– Célok és megoldások –

A területfejlesztés és területrendezés egységes szabályozása a magyar jogrendben újnak tekinthető, minthogy sem a hajdani piactudomány, sem pedig az azt követő negyvenéves tervgazdaság nem igényelt ilyen természetű szabályozást. Ugyanakkor a korszerű döntéshozatali rendszerekhez elengedhetetlen, az Európai Unió országaiban pedig – részben ebből a követelményből is eredően – már kialakult egységes rendszert alkot a kérdéskör szabályozása. A szerző bevezető tanulmányában mint a törvény-előkészítés folyamatának aktív közreműködője látja és láttatja a törvény szerepét és jelentőségét.

A készülő Területfejlesztési Törvény hazai jogelődjének leginkább az 1964. évi III. törvény (az Építési Törvény) tekinthető, amely a települések műszaki rendezésének kiegészítéseképpen a „regionális léptékű” tervezést is szabályozta. Mivelhogy azonban ez a műfaj nem gyakorolható társadalmi és gazdasági tervezés nélkül, helye az ágazati besorolások rendjében bizonytalanra vált: hiszen a „fejlesztések” gazdája az Országos Tervhivatal volt, a „rendezésé” pedig az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium. Ez a bizonytalanság folyamatosan szakmai nehézségekkel járt, az 1990-es alkotmányreform pedig, mindenekelőtt a plurális tulajdonviszonyok és a helyi önkormányzati rendszer megteremtésével, egészében túlhaladottá tette e szabályozást. Ugyanakkor az élet egyre parancsolóbban veti föl az egységes, rendszerszerű problémakezelést. Jelen törvénytervezet célja ennek az egységes rendszernek a megteremtése.

A törvénytervezetet mintegy hároméves munka készítette elő. Meg kellett oldani az újdonság által okozott problémákat, beleértve a szemléletmód átalakítását – korszerűsítését is. Biztosítani kellett az európai jog- és eljárásrendbe való illeszkedést, illetve az összhangot több szorosan kapcsolódó törvénnyel és törvénytervezettel. Olyan megoldást kellett kialakítani, amit a központi és a helyi közigazgatás a saját működése szempontjából megfelelőnek

tekint, és egyszersmind annak tekinti a középviselőket, a gazdálkodói szféra és a társadalom lehető legszélesebb része is, elsősorban a lakosság érdekvédő csoportosulásai.

A megoldási javaslatokat be kellett illeszteni a hatályos, ámde átmeneti jegyeket magán viselő jogrendbe. Olyan szabályozást kellett találni, ami egyszerre jelent szilárd, hosszú távú jogbiztonságot, és a továbbfejlesztésre is lehetőséget ad.

Elég sürgőssé teszi a törvényt a jelenlegi szabályozás elégtelensége, ami részben az alkotmányos rendnek a megváltozásával, részben pedig a törvényalkotás egyenetlenségeivel, mindenekelőtt az önkormányzatok együttműködésének szabályozatlanságával függ össze. Ez az elégtelenség megnehezíti a tervezhetőséget, és sok esetben veszélyezteti a közérdeket is.

A szabályozási rendszer azon fogyatékoságai, amelyek szükségessé teszik a területfejlesztés és -rendezés egységes magas szintű szabályozását, a következők:

- A központi döntéshozatal csak látszólag van jól szabályozva, mert a valóságban a helyi érdekekre vonatkozó kijárások és „tervalkuk” szövevénye nehezen áttekinthetővé teszi.
- Ilyen módon a fejlesztések gazdasági és társadalmi hatékonysága alig ellenőrizhető.
- Gyakorlatilag nem lehet biztosítani a kü-

lönféle jellegű és szintű önkormányzatok részvételét a rájuk vonatkozó fejlesztési döntések meghozatalában.

- A környezet ügye hátrasorolódik a prioritások között.
- Nehezen biztosítható a területek hasznosításának a jövőt is, az érintettek érdekeit is figyelembe vevő alkotmányos szabályozása.

A törvénytervezet megoldási javaslatai mindazonáltal a hazai gyakorlatban többnyire már nem számítanak radikális újdonságoknak, csírájukban az elmúlt négy év során többé-kevésbé kialakultak. Működésükről tehát bizonyos hazai tapasztalatok is rendelkezésre állnak. Szükséges azonban mindezt rendszerezni, a célokat, intézményeket, jogosítványokat, eljárási módokat és eszközöket egységes keretbe foglalni és törvényben jóváhagyni, mivel a szereplők számára ez nyújtja a hosszú távú elhatározásokhoz szükséges biztonságot.

Az új szabályozás legfontosabb elemei

Az új szabályozás legfontosabb elemei – az Európai Unió ajánlásainak és igényeinek is megfelelően – a következők:

a) Alapvető fontosságú a fejlesztéssel kapcsolatos értékek meghatározása:

- a természet és az emberi környezet értékeit a megfelelő helyre kell tenni, mert az elmúlt időszakok fejlesztési gyakorlata ezeket hajlandó volt semmibe venni. Nagyon fontos ezért a környezettel való gazdálkodás;

- biztosítani kell az ország minden területén élők számára esélyeik egyenlőségét;

- olyan gazdasági feltételeket kell teremteni, amelyek lehetővé teszik, hogy az egyes területek gazdasági élete önmagát, fejlődési lehetőségeit fenn tudja tartani.

b) Fontos, hogy a döntések azon a szinten születessenek meg, amely szinten a problémák felmerültek. Ehhez megfelelő önálló hatáskörű és eszközökkel is rendelkező intézmények szükségesek. A központi kormányzat ebbe a döntéshozatalba nem szól bele, csak támogatást nyújt hozzá (szubszidiaritási elv, alapjai középkori egyházi tanításig nyúlnak vissza).

Ez az elv természetszerűen foglalja magában a decentralizációt, azonban több is annál, mivel megszabja egyúttal annak ésszerű mértékét is. Tudvalevően az volt a fő hibája az 1990-es, máskülönben rendkívül demokratikus

önkormányzati törvénynek, hogy e mértékét elveszítve összekuszálta a feladatköröket, helyenként szinte ellehetetlenítve az ésszerű szabályozást (Nemesmedves és Debrecen azonos kezelésmódban részesültek...).

A szubszidiáris elv teljesüléséhez tehát egy hatáskörökben megfelelően elválasztott, a probléma-felmerülés lehetséges szintjeinek megfelelő intézményi rendszer szükséges.

E rendszer öt szinten szerveződik:

- országos,
- regionális,
- megyei,
- kistérségi (mikrokörzeti) és
- települési.

Választott köztestülettel ezek közül az országos, a megyei és a települési rendelkezik. A másik kettő – a regionális és a kistérségi szint – fő feladata a szándékok, tervek és források egybehangolása.

c) A döntésekbe a társadalom és a gazdaság lehető legszélesebb részét be kell vonni, a középviselői szervei a döntéshozásban fontos, de nem kivételezett szereplők (partnerség elve). Ezt az elvet a hatvanas évektől fogva Skóciában kezdték el alkalmazni, a hagyományos közigazgatásban mindinkább megmutatkozó problémakezelési nehézségek kiküszöbölésére. Ezek a nehézségek egyrészt a hivatal és a piacgazdaság, másrészt a bürokrácia és a demokrácia közötti eltérő „hullámhosszából” adódtak. A hetvenes évek óta a sűrűsödő lakossági kontesztáló mozgalmak végül is Európaszerte kikényszerítették azt a hatékonyabb problémakezelő technikát, amit a „partnerség” szóban foglalhatunk össze.

A mi szabályozásunkban ez azt fogja jelenteni, hogy a döntéshozatalban a hagyományos közigazgatáson kívül (állam és helyi önkormányzat) megfelelő szerepet kapnak a gazdaság szereplői – elsősorban kamarai szerveződéseiken keresztül –, a munkavállalói érdekvédelmi szervezetek, és a helyi lakosság érdekkifejező csoportjai is. Olyan formában történik ez, hogy a döntéseket – a döntési szinttől függő megoldásban – „vegyes” összetételű fejlesztési tanácsok vagy társulások hozzák, amelyek résztvevői a saját szervezetüket képviselik.

d) A fejlesztéseket nem egyedi beruházási projektumok útján kell megvalósítani, mert ezek hatékonysága, célmegvalósító képessége nem elegendő. Ehelyett fejlesztési programokat kell finanszírozni, amelyek – helyzetfel-

tárás alapján – a célokat, a követendő stratégiát, a megvalósító szervezetet és a szükséges forrásokat is meghatározzák (programozás elve).

Ez az elv az Európai Közösségnek abból a negatív tapasztalatából született, amit az egyedi projektumok támogatásának eredménytelenségéből szűrtek le. A nyolcvanas évek vége óta éppen ezért minden támogatást kizárólag a programfinanszírozás elve alapján ítélnék oda.

Rossz példánk éppen nekünk is van: a célcsoportos óriás beruházások hihetetlenül alacsony hatékonysági színvonala, kalkulálhatatlan beruházási összegei és forrásherdálása, az elért célok fölöttébb kétes és az eredmények olyannyira ingatag mivolta.

A programfinanszírozás azt fogja nálunk jelenteni, hogy egy-egy terület – megye vagy pedig kistérség – a sajátmaga által legfontosabbnak ítélt problémáinak a megoldására komplex, összefüggő tervet készít, és biztosítja egyszersmind a végrehajtását is. Ezen programok finanszírozása többszatomás, és a szerves részüket képző finanszírozási terv legfontosabb része a számításba vehető finanszírozási források feltárása.

e) A finanszírozás általában nem állami eszközökből való megvalósítást jelent, hanem az állam csak hozzájárul, kiegészíti a megvalósító saját forrásait (addíció elve). A területfejlesztésben ezt az elvet igen régóta és egészen általános körben szerte a világon alkalmazzák. Nálunk először az elmaradott térségek támogatására meghirdetett 1985-ös kormányprogram alkalmazta, meglehetősen sikerrel, és ma már ez az alapelve a legtöbb fejlesztési alap felhasználásának. Gyakorlatilag úgy, hogy az állam – nálunk az Országgyűlés – meghatározza azokat a fő célokat, amelyeket szükségesnek vél támogatni, és a támogatást igénybe venni szándékozók pályázatot nyújtanak be az adott célra.

Az eljárás természetszerűleg a saját forrás meglétét is igényli. Ez a tény önmagában véve is javítja a hatékonyságot, mert tapasztalat szerint az ember kevésbé hajlamos elherdálni a magáét, mint az ajándékpénzt. Bővíti azonkívül a fejlesztési forrásokat is: az elmúlt kormányzati ciklus során 1 Ft támogatással 3 Ft beruházási teljesítményt sikerült mobilizálni.

Körülbelül ilyen arányok jellemzik az európai átlagot is.

f) Az eszközöket összpontosítani kell azokra a területekre, tevékenységekre, amelyek a legnagyobb elérhető eredményt ígérnek, és nem szabad őket szétforgácsolni. Ez az elv éppúgy érvényes a válságos helyzetű területek problémáinak a kezelésében, mint az innováció, a gazdasági fellendülés támogatásában (koncentráció elve).

Ez tulajdonképp elemi logikai elv, meg egyezik a lóversenyjátékos stratégiájával, aki a győztesnek ígérkező lóra teszi föl minden pénzét, és nem próbálkozik valamennyinek a megjárásával.

Az Országgyűlés a támogatási célokat vagy célterületeket ezen elv alapján határozza meg.

A törvénytervezet, amely a célokat, a központi és a térségi feladatokat ellátó szervezeteket, a szükséges pénzügyi és tervezési eszközöket írja elő, feljogosítja egyszersmind a kormányt és az illetékes szakminisztert a szakmai előírások elkészítésére, és rendelettel való érvénybe léptetésükre is.

Ennek a fajta hierarchikus jogalkotásnak az a jelentősége, hogy számol a meglehetősen gyors átalakulásban levő országban a jogalkotás előtt álló kettős feladattal:

– biztosítani kell mindenki számára a hosszú távú kalkulációhoz szükséges stabilitást,

– de egyúttal biztosítania kell azt is, hogy a túlhaladott megoldások ne „merevedjenek el”, hanem az élet valóságához rugalmasan alkalmazkodni lehessen velük.

Ez utóbbit elsősorban a jogilag „alacsonyabb szintű” szabályozás – kormány- vagy miniszteri rendelet – tudja biztosítani. Ezért főleg az olyan gyorsan változó feltételek közt dolgozó ágazatnak kell e technikához folyamodni, mint amilyen a környezetvédelem és a területfejlesztés. És bármennyi kritika éri is e gyakorlatot – azzal a hivatkozással, hogy „érdemi szabályozási köröket von el az országgyűléstől a kormány javára” – a valóság viszonylagos hatékonyságát máris bebizonyította a törvényalkotási dömpingben, ami a gyorsan változó körülmények közt saját magát gerjeszti. Az előző parlament, a maga négy év alatt meghozott ezernyi törvényével, törvény-

módosításával, egyéb jogszabályaival, talán bekerülhet a Rekordok Könyvébe, de hogy ezen kívül mire volt jó ez a szörnyű hajsza, azt elég nehéz volna megmondani.

A Területfejlesztési Törvény által bevezetett intézmények és eljárási módok szinte stréber módon követik az Európai Unió által kidolgozott ajánlásokat. E téren tán mi leszünk majd a „legeurópaibbak“, mert számos ország, és főképpen a jobbmódúak, távolról sem

veszik ezeket olyan szigorúan. Mi azonban nem engedhetünk meg lazaságot e téren. A harmonizáció döntővé válik, ha tagországgént támogatásokat akarunk igénybe venni, mert ezeket gyakorlati okokból csak az ajánlásoknak megfelelő struktúra számára tudják biztosítani. A dolognak azonban addig is nagy jelentősége lehet, mivel számos más támogatás és egyéb forrás lehetősége kötődik az ilyen típusú fejlesztési rendszerhez.

E számunk szerzői:

MIKLÓSSY Endre miniszteri főtanácsos, KTM; **GADÓCZINÉ Dr. FEKETE Éva** osztályvezető, MTA Regionális Kutatások Központja Észak-magyarországi Osztály, Miskolc; **Dr. HORVÁTH Gyula**, a közgazdaságtudományok kandidátusa, igazgató, MTA Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs; **HÖRCHER Ferencné** ny. irodavezető, KTM Területi PHARE Program Iroda; **KAKUKNÉ KATONA Ágnes** tanácsadó, LANDMARK Bt., Nyíregyháza; **BAGÓ József** osztályvezető, Munkaügyi Minisztérium; **KÖSZEGHY Attila** városgazdasági szakmérnök, ügyvezető, Kőszeghy Építész Bt., Debrecen.
